# Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

22 831 De Hoorn van Afrika

Nr. 107

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2015

Graag bieden wij u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 7 september 2015 inzake actuele ontwikkelingen in Zuid-Sudan.

Zoals aan de Kamer gemeld per brief op 8 mei jl. (Kamerbrief «Nederlandse inzet in Zuid-Sudan» met Kamerstuk 22 831, nr. 105), liepen de vredesonderhandelingen onder leiding van de *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) in maart vast. Sindsdien is door het IGAD bemiddelingsteam, gesteund door een bredere groep landen en internationale organisaties (de zgn. IGAD+), gewerkt aan een doorstart van het vredesproces. Op 17 augustus resulteerde dit in de ondertekening van een vredesakkoord door de SPLM/IO van rebellenleider Machar en de groep van *Former Detainees*. Hoewel president Kiir het akkoord parafeerde, ondertekende hij niet. Hij verzocht om 15 dagen extra tijd om met zijn achterban te overleggen. Op 26 augustus ondertekende Kiir het akkoord onder grote internationale druk alsnog. Hij uitte echter bedenkingen bij een aantal bepalingen in het akkoord, zoals de demilitarisering van Juba en de machtsverdeling binnen de te vormen overgangsregering.

Het vredesakkoord is ambitieus, veelomvattend en gedetailleerd. Naast de instelling van een permanent staakt-het-vuren, omvat het feitelijk een blauwdruk voor een complete hervorming van Zuid-Sudan. Het akkoord bevat bepalingen gericht op de samenstelling van een overgangsregering, de integratie van de gewapende rebellen in het nationale leger (SPLA), diverse veiligheidsmaatregelen en de verdeling van de macht tussen de regeringspartij (SPLM), de SPLM/IO, *Former Detainees* en andere politieke partijen. Het kondigt een begin aan van een proces van verantwoording en verzoening, door de oprichting van een hybride rechtbank en andere instituties gericht op waarheidsvinding en compensatie. Ook beoogt het een betere en meer transparante economische en financiële huishouding.

kst-22831-107
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Het akkoord is een belangrijke, eerste stap naar duurzame vrede. Het krijgt echter pas betekenis bij daadwerkelijke implementatie. Er bestaan op dit moment nog veel onzekerheden over de vraag of en zo ja op welke wijze het akkoord zal worden uitgevoerd. Allereerst zijn er vraagtekens te zetten bij de politieke wil van beide leiders en hun achterban om zich aan het akkoord te houden. De elite rondom Kiir is niet onverdeeld positief over het akkoord, aangezien de uitvoering daarvan gevolgen zal hebben voor hun positie. Machar heeft moeite om een deel van zijn commandanten in het gareel te houden. Recentelijk heeft hij twee van hen, Peter Gatdet Yaka en Gathoath Gatkuoth Oathnyang, uit hun functie ontheven. Zij zouden hun eigen rebellie kunnen gaan voeren, los van de afspraken die in het akkoord staan opgetekend. Als beide leiders al de intentie hebben om zich aan het akkoord te houden, dan hebben ze in ieder geval een zware taak om de steun van (een deel van) hun achterban te winnen en te behouden.

Positief is dat zowel Kiir als Machar kort na de ondertekening door Kiir hun legerleiders opriepen tot een staakt-het-vuren. Sinds het akkoord is het algemene beeld dat de gevechtshandelingen iets zijn afgenomen. Toch vinden er vooral in het noordoosten door beide partijen schendingen van het staakt-het-vuren plaats en is de situatie in met name de Greater Upper Nile regio gespannen en onzeker. De schendingen kunnen duiden op een gebrek aan commitment door beide leiders of hun generaals aan het staakt-het-vuren, maar ook op het ontbreken van effectieve controle over de strijders in het veld.

Naast de onzekerheid over de intenties van de partijen, zal de praktische uitvoering van het akkoord in een door geweld verscheurd land heel wat voeten in de aarde hebben. De implementatie wordt bemoeilijkt door diverse factoren. Zuid-Sudan is één van de armste landen ter wereld met een lage organisatiegraad en een zeer slechte infrastructuur. Er is een schrijnend gebrek aan capaciteit en (financiële) middelen die nodig zijn om het akkoord te implementeren. Ook is met name de oppositie verdeeld. Diverse lokale milities voeren hun eigen strijd en voelen zich niet gebonden aan het akkoord. Tegelijkertijd worden de economische crisis en het gebrek aan een functionerende rechtsstaat steeds meer zichtbaar. Dit uit zich onder andere in groeiende onveiligheid en gewelddadige lokale conflicten in de deelstaten Lakes en Warrap en in toenemende mate in de Equatoriale staten. Het is daarom van belang realistisch te zijn over de kansen van dit akkoord: de uitvoering ervan zal ongetwijfeld met vertraging en zeker niet zonder slag of stoot verlopen.

Zoals hierboven aangegeven, beschouwt het kabinet het akkoord als een noodzakelijke stap naar vrede en een stabiele toekomst. Het is daarom zaak om de kansen op de uitvoering ervan zo groot mogelijk te maken. Het is in de eerste plaats aan de partijen in Zuid-Sudan om stappen te nemen. Zij zijn er primair verantwoordelijk voor dat de afspraken op papier in praktijk worden gebracht. De IGAD+ leden (IGAD, AU, Troika (VS, VK en Noorwegen), China, EU, VN en het IGAD Partners Forum) kunnen echter een belangrijke rol spelen door de uitvoering van het akkoord te faciliteren en druk uit te blijven oefenen op de partijen. De buurlanden van Zuid-Sudan, voornamelijk Ethiopië, Uganda, Kenia en Sudan, hebben hierbij een speciale verantwoordelijkheid. De VS nemen als lid van de Troika het voortouw in het mobiliseren van internationale druk, nadat president Obama tijdens zijn bezoek aan Kenia en Ethiopië eind juli zelf al had opgeroepen tot een succesvolle uitkomst van de onderhandelingen.

De internationale gemeenschap gaf direct na de ondertekening door Kiir verklaringen uit waarin ze het akkoord verwelkomde en de partijen opriep de gemaakte afspraken na te leven. De VN Veiligheidsraad (VNVR) nam een presidentiële verklaring aan waarin het de bezwaren van Kiir niet

erkende en benadrukte dat het gehele akkoord uitgevoerd moest worden. De VNVR hield de optie van aanvullende persoonsgerichte sancties en een wapenembargo open, indien de partijen het akkoord niet zouden implementeren. De AU riep de partijen op zich te houden aan alle bepalingen in het akkoord en benadrukte zijn blijvende betrokkenheid bij de uitvoering ervan. Ook de EU bracht een verklaring uit waarin het bovendien wees op het belang van *accountability* om een vreedzame toekomst voor Zuid-Sudan mogelijk te maken.

Het akkoord heeft ook tot gevolg dat er binnen de VNVR consultaties worden gehouden over het aanpassen van het mandaat van UNMISS. Dat zal mogelijk worden uitgebreid met de taak om de implementatie van het akkoord te ondersteunen. Het is nog niet duidelijk wanneer dit tot een formele mandaatswijziging zal leiden.

Het kabinet is van mening dat de internationale gemeenschap een eenduidige boodschap moet blijven afgeven aan de Zuid-Sudanese partijen. Het geweld moet stoppen en de partijen moeten serieuze commitment tonen om het akkoord uit te voeren. De leiders in Zuid-Sudan zijn het aan hun eigen bevolking verplicht om zich in te spannen voor de ontwikkeling van hun land, in plaats van de gewapende strijd voort te zetten. Om die boodschap kracht bij te zetten en druk te houden op de partijen, vraagt Nederland in internationaal verband regelmatig aandacht voor het belang van een eensgezinde boodschap richting de Zuid-Sudanese leiders.

Het kabinet is voorstander van aanvullende VN- en EU-sancties en een VN-wapenembargo, indien de partijen de uitvoering van het akkoord zouden traineren of tegenhouden. Voor de effectiviteit van een eventueel wapenembargo of sancties is het van groot belang dat de regio bijdraagt aan de uitvoering ervan. Hoewel aanvullende sancties op dit moment niet aan de orde zijn, spant Nederland zich (voornamelijk via de EU) maximaal in om de dreiging hiermee boven tafel te houden. Ook in Juba speelt de Nederlandse ambassade een actieve rol in het mobiliseren van internationale en onderling gecoördineerde politieke druk op de partijen.

Hoewel het kabinet het akkoord verwelkomd, is het op dit moment nog te vroeg om uitspraken te doen over de levensvatbaarheid van het akkoord. Het blijft mogelijk dat de partijen zich alsnog distantiëren van het akkoord en de voorkeur geven aan de militaire strijd om hun doelen te realiseren. De daadwerkelijke praktische uitvoering van het akkoord moet de bereidheid van beide partijen om te investeren in duurzame vrede vooraleerst aantonen.

Het kabinet volgt de ontwikkelingen op de voet en zet waar mogelijk druk op de partijen om voortgang te boeken. Nederland heeft in dat verband intensief contact met andere donoren, waaronder met de Troika en de EU. Afhankelijk van het verloop van de ontwikkelingen, zal Nederland in samenspraak met andere donoren inventariseren wat de gevolgen zouden kunnen zijn voor de gezamenlijke inzet in Zuid-Sudan. Op dit moment acht het kabinet het echter nog te vroeg om vooruit te lopen op de eventuele impact op de Nederlandse OS-relatie met het land. De samenwerking met

de centrale overheid blijft dan ook vooralsnog opgeschort. Zodra meer duidelijk wordt over de uitvoering van het vredesakkoord en de eventuele gevolgen voor de Nederlandse inzet, zal het kabinet de Kamer informeren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen